Los efectos de la consulta previa a las comunidades indígenas frente a la función del legislador

*The Effects of the Prior Consultation
with Indigenous Communities on the Role of the Legislator*

Juan Solís Castro (México)*

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2016.

Fecha de aceptación: 6 de marzo de 2017.

RESUMEN

El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas se encuentra reconocido en el artículo 2, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero está limitado en la elaboración de los planes de desarrollo de los ámbitos nacional, estatal y municipal. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la aplicación e interpretación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, ha determinado que el derecho a la consulta previa debe implementarse como una fase adicional en el proceso de creación de leyes que tengan un impacto directo en los municipios indígenas.

Sin dejar de reconocer este avance del máximo órgano jurisdiccional de México en favor de los pueblos y comunidades indígenas, está pendiente la construcción del criterio respecto a los efectos que debe

* Licenciado en Derecho, especialista en Justicia Electoral y secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Xalapa. solis_cj18@hotmail.com.

tener la consulta previa frente a la tarea del legislador, aspecto que aborda el presente artículo.

PALABRAS CLAVE: caso Cherán, consulta previa, libre determinación, autonomía indígena, función del legislador.

ABSTRACT

The right of indigenous peoples and communities to be consulted is recognized in Article 2, section B, of the Political Constitution of the United Mexican States, but this right is limited to the elaboration of the national, state and municipal development plans. Nevertheless, the Supreme Court of Justice of the Nation, based on its interpretation of the Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries from 1989, has determined that the right to prior consultation should be implemented as an additional phase in the legislative process in the case of laws that have a direct impact on indigenous municipalities.

While acknowledging this progress by the country's highest court for the benefit of the indigenous peoples and communities, the creation of the criterion regarding the effects that the prior consultation should have on the legislative process is still pending.

KEYWORDS: Cherán ruling, prior consultation, self-determination, indigenous autonomy, role of the legislator.

Introducción

La reforma constitucional de 2001 reconoció la naturaleza pluricultural de la nación mexicana y, con ello, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

La constitucionalización de los derechos, si bien no implica garantía plena de su respeto, sí representa un elemento esencial para exigir su cumplimiento de manera real y material en caso de ser vulnerados, utilizando como instrumento alguno de los diversos medios de control constitucional previstos en la ley fundamental.

En esta dinámica jurídica resulta esencial la función de los tribunales y jueces constitucionales, que otorgan contenido y sentido a las normas constitucionales y legales, e indican la ruta a seguir en la protección y garantía de los derechos fundamentales mediante sus sentencias.

Con relación a lo anterior, en el presente artículo se estudia un tema de gran trascendencia para el sistema jurídico mexicano: el derecho a la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. Este se aborda en dos dimensiones: como derecho de los pueblos y comunidades indígenas y como competencia o atribución de los municipios regidos por el sistema de usos y costumbres que, de acuerdo con la legislación oaxaqueña, se han denominado sistemas normativos internos. En ese sentido, se exponen las cualidades esenciales que debe reunir el procedimiento de consulta conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Así, uno de los temas torales es el relativo no solo al desarrollo de la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas en el procedimiento de creación de leyes que les pueden afectar de manera directa, sino también al de la definición de cuál debe ser el efecto de los resultados de esa consulta frente a la tarea del legislador.

Para definir esta cuestión, se analizan tres posibles posturas: como un formalismo del procedimiento legislativo, como un elemento coercitivo para el legislador y como un elemento orientador para la función del legislador.

Con relación a estas tres opciones, se exponen las razones que llevan a concluir cuál es la opción constitucionalmente válida.

Autonomía de los pueblos y comunidades indígenas

El derecho a la libre determinación es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar en la Tierra. Es la facultad de decidir libremente su desarrollo cultural, social, espiritual, económico, jurídico y político (TEPJF 2003, 79).

El derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades se encuentra reconocido en el artículo 2, apartado A, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y las diferentes formas o vertientes de manifestación de esa autonomía se establecen en las ocho fracciones que comprende el referido apartado:

- 1) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- 2) Aplicar sus sistemas normativos a la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución y respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- 3) Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México.
- 4) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

- 5) Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución.
- 6) Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la CPEUM, a las leyes de la materia y a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas.
- 7) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.
- 8) Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos de los que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Carta Magna. Los indígenas también deberán tener en todo momento el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

De lo dispuesto en el apartado A, del artículo 2 constitucional, es dable concluir que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se garantiza mediante el respeto a su autonomía en sus distintas manifestaciones, las cuales, para efectos didácticos, pueden ser identificadas como autonomía política, jurídica y territorial.

Es importante destacar que el párrafo quinto del mencionado artículo 2 delimita expresamente que el derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Lo anterior implica que la libre autodeterminación no debe entenderse como sinónimo de soberanía, sino como una libertad de decisión acotada por los principios y derechos humanos que establece la Constitución. Con relación a esto, la SCJN ha sostenido que el reconocimiento del derecho

a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución de la soberanía nacional ni la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la CPEUM y con la iniciativa de reformas al artículo 2 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 (tesis 1ª. XVI/2010).

Así, la Suprema Corte sostiene que el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica su independencia política ni su soberanía, lo que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que componen el Estado mexicano para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional (tesis 1ª. XVI/2010).

En similar sentido se ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues ha determinado que si bien es cierto que existe el derecho de los pueblos indígenas para conservar costumbres e instituciones propias, también que este se encuentra limitado al respeto que dichos pueblos deben observar de los derechos humanos reconocidos por los sistemas jurídicos nacional e internacional. En ese sentido, ninguna comunidad indígena puede establecer en su derecho interno prácticas discriminatorias, al ser contrarias al bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y los tratados internacionales de los que forma parte el Estado mexicano. Por lo tanto, es inconstitucional e inconvencional el sistema normativo indígena que vulnere algún derecho fundamental (tesis VII/2014).

Reconocimiento del derecho a la consulta a los pueblos indígenas en la Constitución

El artículo 2, apartado B, de la CPEUM señala obligaciones específicas para la Federación, las entidades federativas y los municipios de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como garantizar la vigencia de los derechos de los

indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. En este sentido, la Constitución dispone que dichas autoridades establecerán las instituciones y determinarán las políticas a seguir, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con los pueblos indígenas.

Así, para abatir las carencias y los rezagos que afectan a dichos pueblos y comunidades, la ley fundamental señala que las mencionadas autoridades tienen, entre otras obligaciones, la de consultar a los pueblos originarios para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de las entidades federativas y los municipios y, cuando proceda, los de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; en su caso, se deben incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (CPEUM, artículo 2, apartado B, fracción IX, 2016).

De una interpretación gramatical de la obligación referida, podría concluirse que el derecho a la consulta a los indígenas sí está reconocido en la Constitución, pero se encuentra limitado en la elaboración de los planes de desarrollo en los tres órdenes de gobierno: nacional, estatal y municipal.

No obstante, la interpretación y el alcance del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas debe estar en armonía con lo previsto en el artículo 1 de la Carta Magna, el cual mandata que, en materia de derechos humanos, las normas deben interpretarse de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo a las personas con la protección más amplia en todo momento.

De acuerdo con ese principio interpretativo, si el derecho a la consulta es un derecho fundamental reconocido en el artículo 2 de la Constitución, su interpretación no debe limitarse al contenido de esta, sino también a lo previsto en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, como normas supremas del ordenamiento jurídico del país.

Derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en los instrumentos internacionales

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹

Artículo 6.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que

¹ Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989, el cual fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.

éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Cabe señalar que el Convenio mencionado es uno de los instrumentos que, de manera específica, reconoce y protege el derecho a la consulta. Con relación a los artículos citados, la Sala Superior (SUP-JDC-758/2015, 33-4) ha interpretado que los elementos sustanciales del derecho a la consulta son los siguientes:

- 1) Aspecto subjetivo. El sujeto colectivo al cual debe consultarse son los pueblos y comunidades indígenas. La consulta está planteada como derecho de estos pueblos y como obligación del Estado.
- 2) Aspecto objetivo. La consulta debe llevarse a cabo cada vez que se promuevan medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a dichos pueblos directamente, sin limitarse a determinados temas o aspectos ni a un ámbito comunitario, municipal, regional, estatal o federal.
- 3) Aspecto procedimental. Dispone que la consulta debe realizarse mediante procedimientos adecuados, es decir, por medio de mecanismos eficientes para proporcionar información completa, veraz y oportuna a los pueblos y comunidades indígenas, así como para divulgar los resultados correspondientes, a efecto de que dicho sujeto colectivo pueda emitir los comentarios y observaciones con la finalidad de conseguir su consentimiento libre, previo e informado.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²

Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

[...]

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado (Asamblea General de las Naciones Unidas 1966a).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³ establece lo siguiente:

Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

² Adoptado el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del mismo año.

³ Adoptado el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del mismo año.

[...]

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado (Asamblea General de las Naciones Unidas 1966b).

Los dos instrumentos internacionales citados reconocen, de manera expresa, el derecho de libre determinación de los pueblos, que se traduce en la libertad para establecer su condición política y su desarrollo económico, social y cultural. Por lo tanto, si el ejercicio del derecho a la libre determinación significa la autonomía en los ámbitos político, económico, social y cultural, también es la fuente y el sustento del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

*Naturaleza y alcance
del derecho a la consulta*

Con relación a la naturaleza y al alcance del derecho a la consulta, es necesario partir de tres premisas fundamentales:

- 1) La consulta es un derecho reconocido internacionalmente a favor de los pueblos indígenas y, como tal, es obligación de los estados garantizar su observancia en el ámbito interno.
- 2) La consulta está prevista para escuchar la voz de los pueblos respecto de aquellas situaciones que impliquen una afectación a sus derechos e

intereses; estas pueden ser reformas legales, implementación de proyectos extractivos y de aprovechamiento de recursos naturales o cualquier otro proyecto de desarrollo.

- 3) La consulta implica establecer un diálogo entre el Estado y los pueblos con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones.

De las premisas anteriores es dable sostener que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas puede entenderse en dos concepciones: como un derecho fundamental de estos y como un instrumento central para la garantía de otros derechos.

En otras palabras, la Sala Superior ha sostenido que la consulta previa es un derecho colectivo de dichos pueblos, el cual tiene un doble aspecto: constituye un derecho procedimental, es decir, un instrumento central para salvaguardar la realización de un amplio conjunto de derechos de dichos sujetos, así como un derecho sustantivo, en cuanto expresión concreta del derecho a la libre determinación (SUP-JDC-1865/2015, 80).

Es un derecho colectivo en la medida en que sus titulares son los pueblos o comunidades indígenas que pueden llegar a ser afectados por alguna medida legislativa o administrativa dictada por las autoridades competentes (SUP-JDC-1865/2015, 81). También es un derecho procedimental en la medida en que sustituye un conjunto de condiciones y principios que deben cumplirse y observarse para validar un proceso de toma de decisiones que los pueden afectar. En ese sentido, sirve como un instrumento que los pueblos y comunidades indígenas utilizan para defender otras prerrogativas de las que son titulares, como el derecho a la identidad cultural, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, a la protección de sus tierras y a sus formas de convivencia, entre otros (SUP-JDC-1865/2015, 81).

Cabe señalar que la SCJN, al resolver la controversia constitucional del caso Cherán mediante una interpretación auténtica al acudir a la exposición de motivos de la reforma al artículo 2 constitucional en la que se expuso como referente normativo el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales

en Países Independientes⁴ y considerando que dicho instrumento internacional forma parte del bloque de constitucionalidad de México, expuso que, de conformidad con los artículos 6 y 7 de este Convenio, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por medio de sus representantes, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente (controversia constitucional 32/2012, 78).

Así, la Suprema Corte concluyó que si bien la Constitución federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta en sus procesos legislativos, la norma internacional (Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes) sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa y, en respeto a su contenido, así como a lo dispuesto por el artículo 1 de la ley fundamental, la legislatura local debe prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente (controversia constitucional 32/2012, 79).

De acuerdo con esa línea argumentativa, la SCJN concluyó que las comunidades deben contar con la prerrogativa a la consulta cuando se trate de procedimientos legislativos cuyo contenido verse acerca de derechos de los pueblos indígenas, ya que puede afectarles directamente (controversia constitucional 32/2012, 80).

Con base en los argumentos antes expuestos, la Suprema Corte sostuvo que el municipio de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local y que al no constar que ese municipio se hubiera consultado previamente, de forma libre e informada, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, por medio

⁴ Aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 11 de julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de ese año.

de las instituciones que lo representan, era claro que el Poder Legislativo de Michoacán había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que determinó declarar la invalidez de las normas impugnadas.

Un criterio similar se sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en las que se planteó la inconstitucionalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca al considerar que en su creación se violentaron los derechos de los pueblos y comunidades indígenas consagrados en el artículo 2 de la Constitución federal, con relación a la prohibición de toda injerencia de los partidos políticos, organizaciones político-sociales o agentes externos de otra índole en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal, así como cualquier otra circunstancia que actúe en detrimento de los sistemas normativos internos de los municipios, que los asimile al régimen de partidos políticos o que atente contra su identidad y cultura democrática tradicional.

Frente a dicho planteamiento, la SCJN suplió la deficiencia de la queja y sostuvo que el argumento de invalidez era fundado al sostener que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afectan, además de encontrarse reconocido en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, podía desprenderse válidamente del texto del artículo 2 constitucional a partir de los postulados en los que se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación.

Específicamente, la Suprema Corte se apoyó en el artículo 2, apartado B, primer párrafo, de la CPEUM, que impone la obligación a la federación, a los estados y a los municipios de eliminar cualquier práctica discriminatoria y establecer las instituciones y políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Con base en los argumentos anteriores, la SCJN determinó que los pueblos y comunidades indígenas deben contar con la prerrogativa a la consulta cuando se trate de procedimientos legislativos cuyo contenido verse, precisamente, acerca de sus derechos. En ese sentido, determinó que las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultas a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas que pudieran afectarlos directamente.

Cualidades de la consulta previa

La consulta puede ser entendida como el procedimiento por el cual se establece un diálogo intercultural entre el mediador y los pueblos y comunidades indígenas que forman parte de los municipios, por medio de sus asambleas y autoridades representativas, mediante el cual se les informan las medidas legislativas, judiciales o administrativas que se emprenderán y que pudieran afectarlos directamente, con el propósito de conocer su opinión acerca de estas o llegar a acuerdos para implementarlas y obtener su consentimiento libre, previo e informado (Lineamientos y metodología para el proceso de mediación en casos de controversias respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos, artículo 4, inciso c, fracción III, 2013).

De acuerdo con los razonamientos expuestos en la controversia constitucional 32/2012 y en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, y con base en lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Pueblo Kichwa de Sarayuku vs. Ecuador y Doce clanes de Saramaka vs. Surinam, el Pleno de la SCJN ha sostenido que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo por medio de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de

afectarlos directamente. En cuanto a las características del procedimiento de consulta, la Suprema Corte sostiene que esta debe ser:

- 1) Previa al acto. Significa que debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- 2) Culturalmente adecuada. Implica que debe llevarse a cabo de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Esto exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con lo anterior.
- 3) Informada. El procedimiento de consulta exige, antes y durante esta, la provisión plena de información precisa de la naturaleza y las consecuencias del proyecto a las comunidades. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

Si así lo requiere el caso concreto, la información deberá ser proporcionada en las lenguas o los idiomas de los pueblos o las comunidades involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir su opinión.

- 4) De buena fe. Significa que la obtención de su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos debe garantizarse por medio de procedimientos claros. Implica la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a los pueblos y comunidades indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

Por su parte, la Sala Superior ha sostenido un parámetro más amplio con relación a las cualidades que debe cumplir la consulta, las cuales son las siguientes:

- 1) Endógeno:** el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad.
- 2) Libre:** el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo.
- 3) Pacífico:** se debe privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad.
- 4) Informado:** se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación, se lleve a cabo la consulta correspondiente.
- 5) Democrático:** en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos.
- 6) Equitativo:** debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.
- 7) Socialmente responsable:** debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus

propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas.

En ese sentido, se exige que el procedimiento se lleve a cabo tomando en consideración las necesidades y requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas, con el fin de hacer efectivo su derecho a la consulta.

8) Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

9) Previa: uno de los elementos trascendentales del ejercicio del derecho a la consulta consiste precisamente el momento en que se realiza, pues la misma es clave para un verdadero ejercicio de decisión por parte de los pueblos afectados.

10) Buena fe: El principio de buena fe articula y engloba todos los otros principios a los que se ha hecho referencia, ya que una consulta de buena fe implica la observancia estricta de dichos principios y estándares internacionales, de tal manera que una consulta de buena fe implica que los pueblos y comunidades adopten el acuerdo correspondiente de manera libre, pacífica, siguiendo sus propias tradiciones y costumbres, con la suficiente anticipación que les permite emitir una respuesta consciente, con pleno conocimiento de causa, para lo cual se requiere información completa, cabal y veraz, pues sólo de esa manera podrán comprender el tema que se les consulta y las implicaciones del mismo (SUP-JDC-1865/2015, 83-4).

Los elementos antes descritos ponen de manifiesto que el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas debe ir más allá de una mera formalidad, es decir, no será suficiente con que la institución o el órgano obligado a su realización llene determinados formatos o formularios a fin de poder acreditar que se está respetando ese derecho.

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas implica el desarrollo de un procedimiento integral en el que deben respetarse elementos temporales, formales y sustanciales. Temporal, al velar por que se lleve a cabo

con la suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; formal, al garantizar que su desarrollo sea con sus métodos y procedimientos tradicionales, y sustancial, al existir el deber de proveer la suficiente información del tema o asunto materia de la consulta.

Derecho a la consulta previa como atribución del municipio indígena

El artículo 115 constitucional establece que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados es el municipio libre. Así, la base I del referido precepto constitucional dispone que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Además, señala que la competencia que la ley fundamental otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado (CPEUM, artículo 115, párrafo primero, base I, 2016).

En el contenido íntegro del precepto constitucional en mención no se advierte el reconocimiento del municipio indígena, entendido como el ayuntamiento electo por usos y costumbres, también llamado sistema normativo interno en la legislación de Oaxaca.

No obstante, debe considerarse lo previsto en el artículo 2, apartado A, fracción III, de la CPEUM (2016), que reconoce y garantiza como una forma de manifestación del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, a la autonomía para

elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un

marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Ahora bien, de la relación armónica entre ambos preceptos es posible desprender el reconocimiento del municipio indígena en la ley fundamental, es decir, la conformación constitucionalmente válida de un ayuntamiento mediante ciertas normas establecidas por los pueblos y comunidades indígenas que habitan los territorios delimitados como municipios.

De acuerdo con esta figura del municipio indígena surge la competencia o atribución de determinados ayuntamientos para ejercer el derecho a la consulta previa respecto a la creación de leyes que puedan tener un impacto directo frente a la forma de organización y elección del ayuntamiento, como una medida de protección y fortalecimiento de este tipo de municipios. En razón de ello, se coincide con lo que sostiene el ministro José Ramón Cossío Díaz, en su voto recurrente, en el sentido de que el derecho de consulta previa a comunidades y pueblos indígenas se transforma en una competencia cuando se está frente a un municipio integrado por usos y costumbres, considerando que este, como órgano u orden de competencia, tiene participación en el proceso de toma de decisiones correspondiente, lo que presupone que el municipio debe resultar afectado, en primer término, en su ámbito competencial, no así en sus derechos como comunidad (controversia constitucional 32/2012, 6).

Función del legislador

De acuerdo con la CPEUM, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión —en los casos de su competencia— y de los estados y la Ciudad de México —en lo que toca a sus regímenes interiores— en los términos planteados, respectivamente, en la Constitución federal y en las constituciones particulares de cada estado y de la Ciudad de México, las

que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal (CPEUM, artículo 41, párrafo primero, 2016).

El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (CPEUM, artículo 49, párrafo primero, 2016). El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (CPEUM, artículo 116, párrafo primero, 2016).

La función esencial del Poder Legislativo es la creación de leyes, las cuales se caracterizan por ser generales, abstractas e impersonales.

La ley, como producto de la labor del Poder Legislativo, debe cumplir un procedimiento a fin de que su creación resulte constitucionalmente válida, al que se denomina procedimiento legislativo. Este se conforma de las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciativa de vigencia.

La iniciativa consiste en proponer al órgano legislativo la emisión de una ley o un decreto, o su reforma, adición, derogación o abrogación. La Constitución no determina de manera rigurosa las formalidades que debe llenar una iniciativa. En teoría existen dos posibilidades: que la propuesta contenida en la iniciativa contenga solo aspectos genéricos relativos al sentido y objeto de las medidas que se proponen para que sea el dictamen el que aborde en detalle el articulado de la ley o el decreto, o bien que dicho articulado se contenga de manera integral en la iniciativa (Andrade 2008, 256).

En razón de ello, en la iniciativa el legislador expone las razones y los motivos que lo llevan a proponer la creación, modificación o abrogación de determinada ley.

La Suprema Corte ha sostenido que la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los poderes legislativos pueden ser objeto de revisión por parte de los tribunales constitucionales.

Así, de acuerdo con el criterio de la SCJN, dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria (jurisprudencia 120/2009).

La motivación reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que se puede llegar a afectar algún

derecho fundamental u otro bien relevante, desde el punto de vista constitucional, y, precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando de manera específica las circunstancias concretas del caso.

En razón de ello, la Suprema Corte sostiene que este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en que lo hizo.
- 2) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

Por su parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna categoría sospechosa, esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, porque no subyace un tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o constitucionalmente análogo.

La anterior tipología tiene como finalidad determinar la intensidad de control por parte del tribunal constitucional, pues en las normas o campos en los que no exista la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental, debe ameritar un análisis poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, mientras que en asuntos en los que la CPEUM limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella.

Efectos de la consulta previa frente a la función del legislador

De acuerdo con lo expuesto en el presente artículo, la figura jurídica de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas tiene una doble vertiente o forma de manifestación: como derecho humano de los pueblos y comunidades indígenas, o bien como una competencia o atribución de los municipios cuyo órgano de gobierno (ayuntamiento) se elija por usos y costumbres o sistemas normativos internos.

En ambas vertientes dicho procedimiento tiene la finalidad de escuchar y tomar en cuenta la opinión de dichos pueblos con relación a medidas administrativas o legislativas que les afecten de manera directa.

Respecto de las medidas legislativas frente a las que puedan resultar directamente afectados, la Suprema Corte ha sostenido que el derecho a la consulta previa se encuentra reconocido en el artículo 2 constitucional, así como en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Sin embargo, frente a dicho reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, que ha sido ratificado por la SCJN al conocer de esa materia en varios medios de control constitucional, se ha omitido analizar el efecto que deben tener los resultados de la consulta previa frente a la tarea del legislador. Esto es de suma importancia, pues podrían asumirse tres criterios con relación a ello:

- 1) Que la consulta resultara en una mera formalidad, sin que el legislador tuviera la obligación de abordar sus resultados, ni siquiera en la exposición de motivos de la norma y, menos aún, la obligación de incluirlos parcial o totalmente en la norma.
- 2) Que los resultados de la consulta tuvieran un efecto coercitivo frente al legislador y existiera la obligación de este para incluir sus resultados en la norma.

- 3) Que los resultados de la consulta provocaran un efecto orientador frente a la función del legislador, lo que llevaría implícita la obligación de este de abordarlo en la exposición de motivos y exponer las razones de por qué los resultados de esa consulta se incluyen en la norma, pero, más aún, la obligación de motivar y exponer las razones de por qué no se incluyen como norma a pesar de que son el resultado de una consulta.

Con relación a la alternativa de considerar los resultados solo como una formalidad, dicha postura resulta contraria a la naturaleza del derecho fundamental a la consulta previa y a las características que son exigibles para su desarrollo, pues de nada serviría cumplir con los elementos de ser previa, adecuada, informada y de buena fe si al final su resultado se toma como el cumplimiento de una formalidad sin atender el resultado material o sustancial. Ello implicaría dejar sin contenido los elementos o características que son exigibles a dicho procedimiento.

Pretender asumir este criterio de concebir la consulta y los resultados que esta arroje como un simple formalismo para justificar la imposición de la voluntad del legislador en temas que atañen a los pueblos y comunidades indígenas significaría un retroceso en el sistema jurídico mexicano, pues se dejarían sin contenido los artículos 1 y 2 de la Constitución federal, ya que se desconocería la esencia del derecho a la consulta como un derecho fundamental de ese sector de la población.

La segunda opción —en el sentido de que los resultados de la consulta tuvieran un carácter coercitivo frente al legislador— tampoco resulta constitucionalmente válida, pues si se asume este criterio se llegaría al extremo de nulificar la función esencial del legislador y limitarlo a ser simple redactor de la voluntad de los pueblos y comunidades indígenas. Además, se correría el riesgo de caer en alguna vulneración a ciertos principios constitucionales, con el único argumento de que la norma es el resultado de la manifestación de la autonomía del pueblo o comunidad indígena, sin que tenga el poder o facultad para modificarla.

Con relación a ello, el relator especial de la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ha sostenido que, en todos los casos en que una medida propuesta afecte los intereses particulares de los pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento deberá ser, en cierta medida, una finalidad de las consultas. Esta exigencia no confiere a estos pueblos un poder de veto, sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer lo posible para lograr el consenso de todas las partes interesadas (Anaya 2009, 18).

Asimismo, el relator especial sostiene que los principios de consulta y consentimiento no confieren a los pueblos originarios un derecho a imponer unilateralmente su voluntad a los estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés del público (Anaya 2009, 19).

La tercera opción es considerar que los resultados de la consulta previa tengan un carácter orientador frente a la tarea del legislador, posición que resulta constitucionalmente válida con base en los siguientes argumentos.

Permite que el legislador esté en posibilidad de analizar si el resultado de la consulta es armónico con los principios constitucionales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pues, de no ser así, el legislador estaría obligado a manifestar en la exposición de motivos las razones por las cuales, aun cuando haya sido resultado de la consulta previa y entendida como la voluntad de la comunidad, dicha decisión no puede formar parte de la norma o ley, al ser contraria a los derechos humanos o principios constitucionales.

Permite al legislador analizar el resultado de la consulta, pero no solo como expresión de la voluntad y del ejercicio de la libre autodeterminación de la comunidad indígena, sino también frente al catálogo de regularidad constitucional, esto es, estudiar si la voluntad de la comunidad acerca de determinado tema no vulnera principios constitucionales o derechos

humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que México es parte.

Al adoptar esta tercera postura, resulta lógico sostener que el legislador estaría obligado a exponer una motivación reforzada en la exposición de motivos de la norma, no solo en el caso de que se pretenda incluir el resultado de la consulta previa en la norma, sino más aún, en la hipótesis de que, incluso al ser el resultado de la consulta previa, su materialización en la norma no resulte viable al vulnerar principios constitucionales o derechos humanos.

Sirve de apoyo a este criterio lo que sostiene el relator especial con relación a que los principios de consulta y consentimiento fueron concebidos para crear un diálogo en el que los estados y pueblos indígenas puedan trabajar de buena fe con miras al logro del consenso y procuren seriamente llegar a un acuerdo satisfactorio. El deber de los estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas y los principios conexos surgió para poner fin a modelos históricos de decisiones que se han impuesto a dichos pueblos y a condiciones de vida que han amenazado su supervivencia. Los principios de consulta y consentimiento están más bien encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte ante la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y a la adopción de decisiones por consenso (Anaya 2009, 18-9).

Así, concebir los resultados de la consulta previa con un efecto orientador frente a la tarea del legislador permite alentar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas para que su voz sea escuchada en los congresos estatales y en el Congreso de la Unión, y, a la vez, genera la obligación del legislador de pronunciarse respecto de la viabilidad constitucional y convencional de lo que desean dichos pueblos, con lo que se genera un escenario de diálogo y entendimiento, teniendo como límite el respeto a los principios constitucionales y a los derechos humanos.

Conclusiones

En razón de lo expuesto en el presente artículo, es dable formular las siguientes conclusiones.

1. El artículo 2 constitucional reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas y su derecho de autonomía para, entre otras cuestiones, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno.

2. El artículo 2, apartado B, fracción IX, de la CPEUM reconoce el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los planes de desarrollo en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

3. El artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, mediante procedimientos apropiados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente.

4. La consulta previa es una medida para proteger y garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos originarios. Esta figura se puede entender desde dos enfoques: como competencia o atribución de los municipios indígenas y como derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

5. La consulta como medio para proteger y garantizar la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas debe cumplir con las cualidades de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

6. La consulta previa como atribución de los municipios indígenas en el procedimiento de creación de leyes que les afecten de manera directa es susceptible de ser tutelada por medio de la controversia constitucional.

7. El resultado del desarrollo de la consulta previa como etapa del procedimiento legislativo para la creación de normas que tengan un impacto directo en los municipios, pueblos y comunidades indígenas no debe ser

entendido como un formalismo, ya que esa visión implicaría desconocer las cualidades de dicha medida y su finalidad última, tampoco con un efecto coercitivo frente a la tarea del legislador, sino como un elemento orientador que le permita conocer la visión y decisión de la comunidad en relación con determinado tema.

8. La función orientadora de la consulta previa frente a la tarea del legislador debe exigir de este una motivación reforzada durante el proceso legislativo de las razones por las cuales materializa en norma o ley el resultado de la consulta previa; pero más aún, deberá motivar su decisión en caso de que esta sea no incluir en la norma la determinación tomada por el pueblo o comunidad indígena.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015. Promoventes: Partido político local Unidad Popular; Partido Socialdemócrata de Oaxaca; Partido Acción Nacional y Partido Movimiento Ciudadano. Disponible en <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=186947> (consultada el 1 de noviembre de 2016).

Amparo en revisión 631/2012. Quejosos: Jesús Ceviza Espinoza, gobernador; Florentino Buitimea Yoquihua, pueblo mayor; Ignacio Jiménez Flores, capitán; Hipólito Jiocamea Yoquihua, comandante; y, Mario Luna Romero, secretario; ostentándose como autoridades tradicionales de la tribu yaqui del Pueblo De Vícam, Sonora. Disponible en <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Resultados.aspx?Tema=&Consecutivo=631&Anio=2012&TipoAsunto=2&Pertenececia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MaterialID=0> (consultada el 25 de octubre de 2016).

Anaya, James. 2009. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los

- indígenas. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf?view=1> (consultada el 27 de marzo de 2017).
- Andrade Sánchez, J. Eduardo. 2008. *Derecho constitucional*. México: Oxford.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1966a. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (consultada el 28 de marzo de 2017).
- . 1966b. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (consultada el 28 de marzo de 2017).
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf (consultada el 29 de marzo de 2017).
- Controversia constitucional 32/2012. Actor: Municipio de Cherán, estado de Michoacán. Disponible en <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/tematica/detalle.aspx?asuntoid=138752> (consultada el 28 de octubre 2016).
- Cossío Díaz, José Ramón. 2008. *La controversia constitucional*. México: Porrúa.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. México: TEPJF.
- Julián Santiago, José Juan. 2011. *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.
- Jurisprudencia 120/2009. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX (diciembre): 1255.

- Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. México: TEPJF.
- Lineamientos y metodología para el proceso de mediación en casos de controversias respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos. 2013. Oaxaca: IEEPCO. [Disponible en <http://ieepco.org.mx/acuerdos/2013/CG59ANEX.pdf> (consultada el 31 de octubre de 2016)].
- Sentencia SUP-JDC-1865/2015. Actores: Jesús Salvador González y otro. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1865-2015.pdf (consultada el 29 de marzo de 2017).
- SUP-RAP-758/2015. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0758-2015.pdf (consultada el 30 de marzo de 2017).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. *Derechos indígenas y elecciones*. México: TEPJF.
- Tesis 1^a. XVI/2010. DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI (febrero): 114.
- VII/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=VII/2014> (consultada el 30 de octubre de 2016).